Financiamento do Ensino Superior Particular

Jacques Schwartzman*

No Brasil, as instituições privadas de ensino sofrem de uma limitação básica, no que se refere ao financiamento. A Constituição Federal, através de seu artigo 213, veda-lhes a alocação de recursos públicos, a não ser para aquelas que são confessionais, comunitárias ou filantrópicas. Excetuam-se, também, os recursos destinados à pesquisa e extensão.

Dessa forma, como as instituições privadas estão mais voltadas para o ensino de graduação, o seu financiamento se dá, sobretudo, através da cobrança de mensalidades.

A experiência internacional mostra – e o caso brasileiro não se constitui numa exceção – que dificilmente uma universidade que tenha padrão de qualidade na graduação, pesquisa, pós-graduação “stricto-sensu” e extensão pode se custear, apenas, com a cobrança de mensalidades. Geralmente, existem recursos públicos e de outras fontes privadas que complementam o montante necessário à manutenção de um corpo docente titulado e dedicado, assim como de funcionários preparados. Se verificarmos que 58,5% dos alunos de estabelecimentos particulares já se encontram matriculados em 76 universidades privadas, o financiamento para essas instituições começa a se tornar crítico, se queremos que as mesmas funcionem como verdadeiras universidades. Nestas, a LDB exige que 1/3 dos professores seja titulado com, pelo menos, o grau de mestre e que 1/3 esteja em tempo integral. A Constituição, por seu lado, já previa que as universidades “obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”(Art. 207).

Para outras formas de organização do ensino superior, tais como Centros Universitários (4,7% do alunado), Faculdades Integradas (11,5%) e Estabelecimentos Isolados (25,2%), que estão voltadas preponderantemente para o ensino de graduação, é maior a possibilidade de se custearem através de mensalidades. No entanto, isto se faz a um nível aparentemente baixo de qualidade . Dados do Censo de Ensino Superior, ainda não divulgados, mostram que a mensalidade média de 571 instituições particulares era, em 1998, de 264 reais, valor inferior ao de vários cursos de segundo grau. Note-se, ainda, que nesta média estão incluídos cursos tradicionalmente mais caros, como os de Odontologia, Medicina e Veterinária. Pode-se inferir, portanto, que muitos dos cursos oferecidos por instituições particulares apresentam baixos padrões de qualidade, por

trabalharem com mensalidades que não permitem uma adequada remuneração de seus professores e nem a manutenção de instalações apropriadas, tais como laboratórios e bibliotecas. Por outro lado, já começam a surgir estabelecimentos que procuram atender à demanda das classes de renda mais elevadas e que cobram mensalidades bem superiores à media nacional.

Antes de iniciarmos a discussão sobre o financiamento do setor privado, seria oportuno lembrarmos os fundamentos que justificam (ou não) a intervenção dos governos, nesse setor.

O papel do Estado na Educação

A Teoria Econômica nos mostra as situações em que é necessária a ação estatal, seja para aumentar a eficiência da economia, seja para melhorar a distribuição de renda. No primeiro caso, temos principalmente as situações de concorrência imperfeita (oligopólios e monopólios), a existência de bens públicos e as externalidades, falhas no mercado de capitais e informações imperfeitas para os consumidores. Além disto, mesmo num mercado de concorrência perfeita, o governo pode obrigar o cidadão a fazer o que se presume ser bom para ele, como é o caso da educação elementar compulsória. Da mesma forma, o governo pode agir, mesmo numa situação de máxima eficiência econômica, se a renda estiver mal distribuída, e parte da população não tiver acesso adequado a bens e serviços básicos.

Os estabelecimentos escolares possuem um certo poder de monopólio. Uma vez matriculado em uma escola, não é uma decisão simples trocá-la por outra, se a mensalidade sobe ou se a qualida

de do ensino declina. Não existe a mesma mobilidade que temos para comprar um produto homogêneo e amplamente ofertado, quando procuramos o que é mais barato. Dessa forma, faz sentido o controle da mensalidade, através de um contrato anual entre alunos e estabelecimentos, além de controles mais rígidos para elevação de preços, enquanto o aluno está matriculado. Por outro lado, o preço de entrada não deve ser controlado, permitindo que o consumidor escolha a escola e preço que deseja pagar. Ao mesmo tempo, o controle exagerado do preço de entrada não permitirá à escola a introdução de padrões mais elevados de qualidade, normalmente mais caros.

No entanto, para que funcione bem, isto é, para que preços mais elevados representem serviços de melhor qualidade, é necessário que o consumidor esteja bem informado sobre o que vai comprar. Aqui também pode ser importante a intervenção governamental, no sentido de avaliar a qualidade dos cursos, como vem ocorrendo com o Exame Nacional de Cursos, juntamente com a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, no que se refere ao corpo docente, instalações e organização didático-pedagógica. De posse dessas informações, a relação entre preço e qualidade pode ser melhor estabelecida.

Presume-se que existam externalidades positivas, na área educacional. Elas ocorrem quando a educação de um cidadão traz benefícios, não apenas para ele, mas também para outros cidadãos, como é o caso da redução da criminalidade e do melhor exercício da cidadania, provocado por um maior nível educacional da população.

No nível superior, acredita-se que as externalidades sejam bem menores do que nos níveis mais baixos, e existe uma escassa comprovação empírica acerca, até mesmo, da existência das mesmas. O consenso na literatura sobre o assunto é a de que a maior parte dos benefícios se destina aos próprios egressos do ensino superior.

Além disto, a existência de externalidades não justifica, necessariamente, uma intervenção do Estado, pois muitas pessoas não necessitarão de estímulos adicionais, para se matricularem nas mais diversas escolas. O apoio governamental seria necessário apenas naqueles casos onde a percepção privada da relação benefício-custo fosse negativa, mas positiva, do ponto de vista social.

Uma outra área em que se observa, freqüentemente, a participação do Estado é na concessão de crédito a estudantes. O crédito educativo pode ser analisado da perspectiva da teoria do capital humano. Da mesma forma que uma empresa busca financiamento para capital físico, no sistema bancário, o mesmo poderá ocorrer com o capital humano. Ambos esperam receber, no futuro, um rendimento (incluindo-se o custo de oportunidade dos recursos empregados) acima daquele despendido na aquisição de um bem de capital ou de mais conhecimentos.

Ocorre que, para o investimento em capital físico, os emprestadores podem analisar as perspectivas do negócio, obter garantias reais (que pode ser o próprio bem de capital) e exigir fiadores com garantias reais. No caso do investimento em capital humano, trata-se, geralmente, de jovens buscando aumentar sua escolaridade, que dificilmente possuem garantias reais a oferecer, têm perspectivas incertas de inserção futura no mercado de trabalho, tanto no que se refere aos prazos, quanto ao nível de remuneração e, certamente, encontrarão dificuldades para conseguirem avalistas aceitáveis. Seu principal ativo é a possibilidade de renda futura.

Nessa situação, é de se esperar pouco interesse do setor privado de mercado de capitais, em realizar esse tipo de empréstimo ou, então, fazê-lo a taxas de juros bem mais elevadas, devido ao grau de risco e à falta de garantias reais. No caso brasileiro, podemos acrescentar a falta de tradição, na concessão de créditos de prazo mais longo, especialmente em se tratando de crédito pessoal.

Pode-se dizer, então, no que se refere a investimento em capital humano, que existe uma falha de mercado, já que o setor privado não atende, adequadamente, a uma eventual demanda. Neste caso, a procura pelo ensino poderia se situar num ponto aquém do que seria considerado o ótimo social. Em outras palavras, a ausência de crédito faria com que o investimento em capital humano fosse menor do que o desejável, com conseqüências negativas para o crescimento econômico. Isto aconteceria por duas razões. A primeira é que poderiam faltar alunos para áreas consideradas estratégicas para o país. A segunda é que se acredita que a educação superior pode gerar externalidades positivas, para o resto da economia. Encontram-se, aqui, as justificativas econômicas para a intervenção do Estado, que estaria contribuindo para aumentar a eficiência na alocação de recursos.

Uma justificativa adicional, de outra natureza, pode ser encontrada no campo da eqüidade. Sendo desigual o acesso ao ensino superior, o crédito educativo poderia aumentar as chances dos alunos de estratos de renda mais baixos.

No caso brasileiro, é fundamental a existência de crédito educativo, quando pensamos na forma de evolução futura das matrículas no ensino superior. Como se sabe, o ensino médio tem apresentado uma elevada taxa de crescimento (as matrículas se elevaram de 3,7% para quase 7,0%, entre 1991 e 1998) e espera-se que, até 2008, atenda a toda faixa etária de 15 a 17 anos, estimada em aproximadamente 10,0%. Ocorre, no entanto, que o crescimento se fará através das redes estaduais e, secundariamente, através das redes municipais, que hoje já matriculam 80% dos alunos, sendo que, na rede estadual, 64% dos alunos estudam à noite. Isto é, o crescimento da demanda por cursos superiores se fará, em média, por alunos com menor renda e disponibilidade para se dedicarem aos estudos. A maioria deles não terá nem condições

acadêmicas e nem financeiras para ingressar em estabelecimentos públicos gratuitos, dirigindo-se, desta maneira, ao setor privado, onde será importante a disponibilidade de crédito educativo
Subsídios ao setor privado e o novo crédito educativo

Nesta seção, examinaremos algumas formas de subsídios que vêm sendo oferecidos ao setor privado e, ao final, faremos algumas observações sobre o novo programa de crédito educativo (Fies).

1. Dedução nos rendimentos do IRPF de despesas feitas, com instrução do contribuinte e seus dependentes até o limite anual, individual, de 1700 reais . Esta dedução tem um caráter nitidamente regressivo, pois somente atinge os que freqüentam escolas privadas e que, ao mesmo tempo, têm renda suficiente para serem contribuintes do Imposto de Renda. No caso do ensino superior, este fato fica reforçado, já que os que freqüentam o ensino superior são os que detêm a maior renda média:

Quadro 1 : Nível de estudo e rendas domiciliares dos estudantes brasileiros, por nível de estudo

Nível Renda	**Domiciliar (em reais por mês)**
Primeiro Grau	837,31
Segundo Grau	1.474,41
Superior	2.772,00
Mestrado ou Doutorado	4.004,00

Fonte: IBGE , PNAD,1997

Uma razoável justificativa para esse beneficio poderia ser encontrada no caso do ensino fundamental , que é dever do Estado , obrigatório para todos os cidadãos e gratuito. Assim, a isenção, de certa forma, compensaria o contribuinte que não está se utilizando dos recursos estatais, para a sua educação ou de seus dependentes. Ainda assim, só atingiria os mais ricos. Nessa linha de raciocínio, o mais correto seria pagar o custo-aluno do ensino público a todo contribuinte que preferisse uma escola privada. Para os outros níveis de ensino, pode-se pensar na dedução, como um estímulo para se atingir maiores níveis educacionais. No entanto, as classes de renda mais elevadas são exatamente aquelas que não deixarão seus filhos sem educação, não necessitando, portanto, de qualquer incentivo.

Um outro problema desse tipo de incentivo, além de favorecer desproporcionalmente as classes de renda mais elevadas, é que não se conhece a sua incidência, em termos de cursos (sua qualidade e relevância) e regiões favorecidas.

2. Imunidade tributária para instituições educacionais sem fins lucrativos. Essa imunidade se destina a um rol de atividades que inclui, além das instituições de educação, templos, partidos políticos, sindicatos, entidades de assistência social, livros, periódicos, jornais e papel destinado a sua impressão (Art. 150 da CF). A escolha de algumas destas atividades teve um caráter eminentemente político, como é o caso, por exemplo, do benefício concedido a empresas jornalísticas, por via impressa.

A isenção de Imposto de Renda, no caso a principal imunidade, significa atribuir às entidades beneficiadas uma alta relevância social e capacidade de alocar, eficientemente, seus recursos, pois considera-se, implicitamente, que as mesmas saberão aplicar melhor do que o governo os resultados eventualmente auferidos.

No caso da educação, pode-se dizer que a isenção é indiscriminada, pois não se tem a garantia de que os beneficiários pertençam a grupos de renda menos favorecidos, e nem que seja elevada a qualidade e relevância do ensino ministrado. Diante dessas ressalvas e na ausência de processos avaliativos generalizados, no setor educacional, pode-se supor que pelo menos parte dessa renúncia fiscal seja um desperdício, já que não contribui, necessariamente, para a melhor distribuição de renda ou para um melhor nível de qualidade educacional.

3. Isenção da contribuição para fins de seguridade social, a cargo da empresa, tanto para empregados (20% dos salários), como para trabalhadores autônomos (15%), além do Cofins, do PIS e de outras contribuições, inclusive o salário educação.

Gozam destas isenções as instituições consideradas beneficentes, de utilidade pública e que apliquem, integralmente, o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais. No caso da área de educação, a beneficência se caracteriza pela concessão de vagas, integral e gratuitamente, a alunos considerados carentes (300 reais de renda familiar mensal “per-capita”).

Antes da reformulação da Lei, ocorrida no início do ano de 1999, quando não se definia, com precisão, o conceito de carente, as bolsas podiam ser distribuídas indiscriminadamente (do ponto de vista da renda e da capacidade do aluno), e a isenção contribuía, em muitos casos, para permitir a diminuição do valor cobrado pelas mensalidades1 . Ao longo do tempo, esta isenção foi contribuindo para agravar o déficit da Previdência que, de alguma forma, será coberto por todos os contribuintes, inclusive aqueles mais pobres, que não têm acesso ao ensino superior.

O Decreto n.º 3.048, de 6 de Maio de 1999, disciplina melhor as isenções usufruídas por instituições filantrópicas, especialmente ao definir, mais acuradamente, os beneficiários. Considera-se, agora, como carente aquele estudante de curso superior que tem renda familiar “per-capita” inferior a 300 reais mensais. Este valor é consistente com a renda familiar média do estudante de nível superior brasileiro, que se situava em 2.772 reais mensais, em 1998. Dessa forma, garante-se que o beneficiário seja carente e justifica-se a isenção. Além disto, o montante da isenção deve corresponder ao valor dos benefícios concedidos pela instituição.

Dessa forma, a isenção tributária se caracteriza, nesse caso, como uma política de redistribuição de renda em favor dos mais pobres. No entanto, a nova legislação ainda é insuficiente, para garantir uma alocação mais eficiente dos recursos a que se renuncia, pois não há distinção no que se refere ao potencial dos alunos beneficiados e nem se indaga acerca da qualidade dos cursos da instituição e sua relevância para a sociedade.

4. Novo Crédito Educativo. Através da Medida Provisória n.º 1.827, de 27 de maio de 1999 e da Portaria n.º 860, da mesma data, o governo federal instituiu o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Esta é mais uma das várias modificações introduzidas no Crédito Educativo (Creduc), desde a sua criação, em 1975. São muitos os problemas ainda não resolvidos satisfatoriamente. O primeiro deles consiste na má engenharia fianceira do Creduc, que sempre subestimou a verdadeira correção monetária e/ou subsidiou, exageradamente, a taxa de juros. Desta forma, acrescida pela elevada inadimplência dos beneficiários, sempre dependeu de recursos orçamentários do MEC, não sendo capaz de criar um fundo rotativo que lhe desse auto-suficiência e estabilidade, no fluxo de recursos. Um outro grande problema estava na falta de um alvo correto para o Creduc. Havendo mais alunos carentes do que recursos disponíveis, o mais lógico seria buscar, entre os carentes, aqueles estudantes de melhor rendimento escolar, com maior dedicação aos estudos e matriculados em instituições de boa qualidade, em áreas de interesse estratégico para o país. No entanto, o que vinha ocorrendo era uma concentração em instituições comunitárias, exclusão das universidades públicas e concentração em cursos noturnos, nas ciências sociais e humanas. O Fies procura resolver alguns desses problemas:

- O credenciamento deixará de ser feito por instituição, passando a sê-lo por curso. É evidente que nem todos os cursos de uma instituição têm a mesma relevância social e nem a mesma qualidade. É preferível, portanto, escolher aqueles que podem produzir melhores resultados.

- Eliminada a preferência por instituições comunitárias; dado a seu caráter não- lucrativo, julgava-se que as mesmas seriam mais merecedoras de recursos. No entanto, não se garantia qualidade e relevância.

- Os cursos, para serem credenciados, precisam ter avaliação positiva, no Exame Nacional de Cursos (Provão). Apesar de todas as críticas, ele ainda é o único instrumento consistente de avaliação de cursos de graduação que temos e, neste caso, a avaliação dos alunos pode ser considerada um bom indicador da dedicação dos mesmos aos estudos.

- Os agentes financeiros e as instituições de ensino superior participarão do risco do financiamento nos percentuais de 20 e 10%, respectivamente. Esta medida provocará um menor índice de inadimplência, pois tanto os agentes financeiros quanto as IES estarão interessadas em conseguir melhores garantias, assim como se empenharão mais na recuperação dos empréstimos.

- Os critérios para a seleção de candidatos considerarão, não só a carência econômica, como as áreas de conhecimento, as necessidades regionais e nacionais de recursos humanos, com vistas ao desenvolvimento nacional. Embora esta questão já tenha sido objeto de outras propostas, ela nunca foi efetivamente seguida. No caso do atual projeto, as intenções são boas, mas pouco se traduzem, em medidas de caráter mais operacional.

Apesar dessas melhorias, ainda subsistem alguns pontos que poderiam ser aperfeiçoados:

- O Fies exclui os alunos de instituições públicas. A provável justificativa é a de que tais alunos já seriam beneficiados com o ensino gratuito. No entanto, pode-se calcular que de 20 a 25% dos alunos que nelas estudam são carentes e necessitam de recursos para sua manutenção. Além disto, em média, estariam em instituições de melhor qualidade, aumentando, assim, a eficiência na alocação de recursos;

- O crédito continua a ser alocado à instituição. Já existem várias experiências internacionais que

mostram ser mais interessante conceder o crédito ao aluno, que teria a liberdade de escolher onde quer estudar. Isto aumentaria a concorrência entre as escolas, que procurariam aumentar a qualidade do ensino ofertado, para atrair mais alunos. Em termos operacionais, o crédito poderia ser assegurado mediante o resultado do teste do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e a verificação de carência.

- Correção dos débitos – Um dos problemas do Creduc sempre foi a subestimação da correção monetária e taxas de juros, exageradamente subsidiadas. Agora, propõe-se que os juros sejam estipulados pelo Conselho Monetário Nacional, para cada semestre letivo. Este mecanismo, além de gerar incertezas junto aos devedores, nada diz em relação ao grau de subsídio tolerável. A razão para essa preocupação está na composição financeira do Fies: dotações orçamentárias do MEC, 30% da renda líquida das loterias da CEF e por empréstimos de até 300 milhões de reais, lastreados em títulos públicos. Esta última será, provavelmente, a maior fonte de recursos, devendo-se garantir a possibilidade de sua rolagem.

- Prazo de carência – O projeto não prevê carência, devendo o estudante começar a amortização logo após se formar, o que deve gerar muita inadimplência, dada à notória dificuldade de integração imediata de recém-formados ao mercado de trabalho. A forma ideal de cobrança seria a de relacionar o pagamento à renda auferida pelo graduado, já que o mais provável é que o espectro de rendas futuras vá, desde o desempregado sem renda, até salários mais elevados. Nesse caso, a aplicação de um percentual sobre a renda líquida, declarada no IRPF dos que usufruíram do crédito, garantiria o retorno e, de tal forma, que os mais bem sucedidos pagassem uma parcela maior, e os sem renda não pagassem.

- Alunos de Pós-Graduação – O projeto perdeu a oportunidade de substituir o atual procedimento (vigente no setor público), que é o de ensino gratuito mais bolsas de manutenção, independente da situação social do aluno. Este é um sistema iníquo, que privilegia os estudantes mais ricos e que poderia ser substituído por crédito educativo, que substituiria o ensino gratuito e as bolsas. Esta medida reduziria o exagerado peso das bolsas, nos orçamentos do CNPq e Capes, liberaria recursos para outros fins, como aumentar o número de cursos de pós-graduação e para o financiamento da pesquisa, finalmente, promoveria mais justiça social.

Conclusões

Em resumo, a participação do governo deverá se dar na direção da maior eficiência do sistema e no sentido da melhor distribuição de renda. No primeiro caso, a ênfase deve ser colocada em cursos socialmente relevantes e de boa qualidade. Os programas de fomento e os recursos para pesquisa devem estar acessíveis a todas as instituições, recebendo-os aqueles que apresentarem os melhores projetos. Devemos, também, começar a comparar programas e cursos que devem ser incentivados, decidindo, para cada situação, se é melhor investir no setor publico ou comprar os serviços do setor privado. Pode-se até chegar a cogitar de orçamentar recursos públicos para instituições privadas, desde que estas atendam a determinadas diretrizes do planejamento educacional, como no caso acima citado de expansão seletiva de vagas na graduação 2 .

Do ponto-de-vista da distribuição de renda, o foco tem que estar no estudante carente de bom aproveitamento. Esta é uma medida lógica, pois não se podendo atender a todos os estudantes carentes, deve-se escolher os de mais capacidade, em cursos de melhor qualidade e de maior interesse social.
É preciso, também, que se faça uma discussão menos apaixonada sobre o ensino gratuito para os que

podem pagar, na graduação e na pós-graduação do setor público. A sua revisão implicaria, não só mais justiça social, como também recursos adicionais nada desprezíveis, que poderiam ser utilizados pelo ensino superior.

A continuação da revisão das imunidades e isenções é também um imperativo. Trata-se de uma renúncia fiscal que não tem clareza, quanto a seus destinatários: não contribui para a melhoria do ensino, para a formação de pessoal em áreas estratégicas e, muitas vezes, concede subsídios à camada mais rica da população, como no caso do IRPF.

	Total	**Federal**	**Estadual**	**Municipal**	**Particular**
Ingressantes	651.858	89.160	67.888	39.317	454.988
Vagas oferecida	776.031	90.788	70.670	44.267	570.306
Vagas não preenchidas	124.678	1.628	2.782	4.850	115.318
% formandos/ingressantes	43,8	52,6*	51,0	44,6	36,4
% alunos em cursos noturnos	54,8	19,2*	48,0*	77,7	58,7

Fonte: Inep/MEC
* Somente universidades

Ensino Médio – Matrícula Brasil 1991–1998

Dependência Administrativa	**1991**	**%**	**1998**	**%**
Federal	108.092	**2,7**	122.927	**1,8**

Estadual	2.472.757	**68,6**	5.301.475	**76,0**
Municipal	176.769	**4,7**	317.488	**4,6**
Particular	1.017.612	**27,0**	1.226.641	**17,6**
Total	3.770.230	**100,0**	6.968.531	**100,0**

Brasil: Estimativa da população de 15-18 anos
1998 = 13.674.579 (15-17 anos em 1996 = 10.369.060)
2010 = 12.641.900

Estimativa do número de matrículas no Ensino Médio
2005 = 10.383.000
2008 = 10.446.000
2010 = 10.369.000

---

* Professor adjunto de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais e diretor-executivo da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, vinculada à UFMG (diretor@fundep.ufmg.br)

1 Note-se que algumas instituições podem ter, ao mesmo tempo, a imunidade tributária e a isenção das contribuições sociais

2 Sobre "o ensino privado com dinheiros públicos" ver Castro,C. Moura, Ensino Privado ou Público: Eis a (falsa) Questão", Ensaio, vol. 5, n.17, out.dez 1997, p.423-452